

## わが国の電気通信事業における 基本サービスと付加価値サービス

舟 田 正 之

\*以下は、ITU (International Telecommunication Union; 国際通信連合) の主催になる「テレコム・アジア 93」(シンガポールで本年5月に開催された) における私のスピーチの原稿(英文)、および、その元となった和文の原稿である。後者は、本誌に掲載するにあたって若干付け加えた箇所があるが、日本の法制度の説明など基本的には発表時のスタイルのままである。

なお、英文については、郵政省国際部国際機関課、および、潮田節子氏 (Doctor of Civil Law, McGill University) に大変お世話になりました。ここで厚くお礼を申し上げます。

\*最初に、このスピーチに対する反応を簡単に紹介しておく。

質問の第一は、「イリジウム (IRIDIUM) などの低・中軌道周回衛星による移動体通信が実現すると、日本の法制度はどのような位置づけになるか」というものであった。

私の解答は、大略、以下の通り。「現在の日本の電気通信事業法では、衛星の宇宙局・地球局とも『電気通信回線設備』に当たるから、日本の第一種電気通信事業者には、外資規制がかかっている。従って、イリジウム・ジャパンなどの、日本法人を設立しても、それだけでこの種の事業が可能となるものではない。しかし、それが我が国の利用者の利益になるものであれば、何らかの法改正と解釈の変更がなされるべきであろう」。

この議論自体には、ここでは立ち入らないが、このような低・中軌道周回衛星による移動体通信に対する関心の高さ、特に、それが日本で利用されることが重視されていることは、印象的であった。

また、私が出席したのは、前述の規制シンポジウムの中の「Regulation of advanced services」と題されたセッションであり、私に割り当てられたテーマは、「基本サービス対付加価値サービス」であった。この「付加価値サービス」、すなわちいわゆる「VAN サービス」というテーマ自体としては、ここに掲載するような内容の議論がなされてきたことは周知の通りである。

しかし、このセッションの他のテーマは、「アジアにおける衛星サービス」と「LEO (低軌道周回) 衛星によるサービス」であり、前者のアジアサットの例で

は、VSAT サービスも取り入れられていたが、その中心が「放送サービス」にあることは周知の通りであり、また、後者は、移動体通信（基本サービス）の革新的システムである。

従って、本セッション全体として、advanced services とは、私が理解したような、通常の意味での付加価値サービスではなく、基本サービスも含む、衛星を利用した新規の、あるいは進歩したサービス、という漠然とした意味らしいのである。

第二の質問は、私のスピーチの中で取り上げられている音声に関する公専接続の禁止の解除についてであった。私は、「公専公接続」と呼んだが、これは文字通りの「公専接続」と、「公専公接続」との両方を含んだ議論なのか、というのが質問であった。

もともと、「単純再販」として警戒されたのは、音声サービスにおける「公専公接続」であって、「公専接続」を禁止する理由は余りないと言えよう。しかし、実際には、「公専公接続」と「公専接続」とを技術的に区別すること、より精確に言えば、この区別を第一種事業者が識別することが技術的に困難であるという事情から、これら両者を区別してこなかったのであるというのが、その時の私の返答であった。

この点は、やや専門的になるが、実際上はかなり重要な問題である。詳細は、例えば、雑誌、日経ニューメディア 1991 年 5 月 20 日号特別版掲載の特集「専用線網——公衆網接続の自由化」を参照されたい。

## **ITU TELECOM ASIA 93**

### **Basic Service vs. Value Added Service**

### **in the Field of the Telecommunication in Japan**

#### **ABSTRACT**

In the regulation system for telecommunications business in Japan, there are classifications for Type I and Type II telecommunication businesses, according to whether telecommunications circuit facilities are established or not ; both Type I and Type II businesses are, in principle, qualified to conduct all services.

Accordingly, the biggest problem in fostering fair competition for both basic and value added service among Type I carriers (especially NTT) and Type II carriers is how to cope with the de facto monopoly of NTT local networks and the resulting monopoly of network information.

Such problem would be most effectively solved by the following basic measures ; first, the prevention of cross-subsidization, or establishing the proper

business conditions (especially regarding rates) for the NTT basic services ; second, the implementation of an open-network policy to enable NTT's competitors (especially Type II carriers) to compete with NTT on more equal footing. Such goal requires that the asymmetric regulation for NTT be made more systematic and transparent. At the same time, the proper legal status as a "carrier" should be accorded to the Type II carriers. That would also include a review of the concrete regulation methods.

## **I. MERITS AND DEMERITS OF JAPAN'S REGULATION SYSTEM**

1. Japan adopted a regulation System to distinguish Type I telecommunications business from Type II business, not based on the types of telecommunications services as in the USA, but based on the fact whether the telecommunications circuit facilities are established or not.

Industrial characteristics and market structures differ depending on whether telecommunications circuit facilities are established by themselves or not, which requires Type I businesses, with established telecommunications circuit facilities to be subject to public regulation as characterized by "economy of scale" and "public interest".

Further, in the regulation system of Japan, in principle, both Type I and Type II businesses approve new entries. When a local network had been clearly designated as a natural monopoly, Japan should have given the industry special consideration different from other industries to which the principle of competition apply.

However, if there is a possibility of a competitive fringe in local networks (for example, leased circuit service, bypass, and facilities suppliers, the existing regulation system of Japan has its merits.

2. As a result, on one hand, Type I carriers were given permission to enter into all types of services, which enables them to improve their vitality by enhancing their technological and administrative competitiveness. On the other hand, Type II carriers as positioned as users of Type I carriers, are forced to compete with Type I carriers (especially NTT) and users, as well as with other Type II carriers.

3. Type II carriers can conduct both basic service (especially packet exchange service and telephone service) and value added service. Thus, attention should be paid as to whether the problems are regarding basic service or value added service when the competition between Type I and Type II carriers is

discussed.

## II. REGULATION SYSTEM AND FAIR COMPETITION IN JAPAN

### 1. Basic Problems

Traditionally, every country adopted a vertical integration system for public utilities such as electricities and telecommunications. Regulation system and reorganization due to introduction of competition, would force Japan to determine whether conventional vertically integrated telecommunications carrier systems (NTT in Japan) should be restructured, and how new telecommunications carriers are to be categorized. More precisely, what should be taken into consideration, how telecommunication services are to be classified and whether telecommunication hardware facilities business should be distinguished from software services business? On the latter point, if the answer is affirmative, it should be also questioned how hardware and software business would be classified and distinguished.

### 2. NTT's advantage

1) In Japan, Type I carrier NTT has virtually monopolized local networks and regional basic services since the days prior to system reform.

Moreover, NTT was qualified to conduct all basic services and value added services.

The NTT's advantage lies in the nationwide monopoly of local networks.

First, this leads the situation that all telecommunications business is based on the NTT's local network (bottleneck-monopoly). In this situation, the principle of competition cannot effectively function.

Second, NTT monopolizes technical and other information on local networks for the same reason as above-mentioned. This information is of vital importance for other telecommunications carriers.

2) Therefore, special consideration is required for the following objects :

( i ) To establish the order of "fair competition" between NTT and other Type I and Type II carriers ; and

( ii ) To protect the rights and interests of NTT users.

### 3. Basic Orientation to Establish the Order of "Fair Competition"

1) Generally speaking, competition normally takes place among enterprises that have different backgrounds each other. However, in case when competitors depend on another competitor (NTT) or inequality exists that impedes "fair competition" among carriers, some regulation system must be prepared.

2) The above mentioned problem (NTT' monopoly of local networks) could be naturally solved by preventing internal cross-subsidization between individual NTT services. However, such classification is difficult, with the enormous telecommunications business, such as NTT, on account of the common cost.

Implementation of the independent division system in NTT, or separation of some independent entities from NTT (e.g., NTT Data Communications Systems Co., Ltd.) is put in operation, taking note of such circumstances, in view of fair competition with other carriers.

3) Regarding the second point (inequality of information on local networks), since there is a demand for an open network system in Japan, a conference of NTT and Type II carriers has started the process. A definite plan such as ONA adopted in the USA has not been crystallized (regardless of whether the concept of ONA is appropriate or not).

### **III. CONCRETE IMPROVEMENT OF REGULATION SYSTEM**

#### **1. Forcing Further Compartmentalization of Telecommunications Business?**

1) An artificial compartmentalization of telecommunications business (e.g., classification of Type I carriers into facilities suppliers and service providers, or prohibition of NTT value added service) as a result of reviewing the current classification into Type I and Type II business, due only to the above-mentioned problem, might lead to the suppress of competition and cost increases.

It is preferable that dismantling of the vertical integration proceeds naturally in traditional public utilities.

The term "naturally" in this context implies the process that the management engaged in telecommunications business makes the most rational selection, and that this selection is tested in the competitive markets.

2) Some public regulation may be exceptionally demanded to change the integration itself when vertical integration impedes fair competition.

3) In addition, in the field of international telecommunications, since the basic doctrines of ITU, especially, those of international cooperation are important, it cannot be said that what takes place "naturally" is necessarily good.

#### **2. Rearrangement of the Relationship between Type I Business and Type II Business**

1) In order to concretely form the order of fair competition described above (II 3), the relationship between Type I Business and Type II Business should be classified into following 3 types and then, regulation adequate for each type should

be considered.

First, numbering and standardization to make a foundation for the relationship between Type I Business and Type II Business.

Since both are telecommunications carriers, that problem is to form respective foundations.

Secondly, horizontal transactions between Type I carriers and Type II carriers. In such circumstances both carriers act as competitors (for example, in the case of interconnection of telecommunications facilities)

Third, vertical transactions between Type I carriers and Type II carriers. In this case Type I carriers give facilities and services such as leased circuit service to Type II carriers.

2) Concrete regulation should be considered according to there 3 types of relationship. (The first point is omitted.) Regarding the second point, although the administrative agency concerned could issue an order of interconnection of telecommunications facilities in case when both types of carriers fail to agree, which is often the case, such order has yet to be invoked, it seems, however, that the administrative agency has tried to undertake mediation between them and conducted gyoseishidou or administrative guidance peculiar to Japan. (The fact is not open to outsiders.)

Regarding the third point, the existing regulation system specifies that Type II carriers should use services provided by Type I carriers on the same business terms as those for end users.

However, for example, since Type II carriers give value added services to users by adding values to Type I carrier services. It is important for their business to get information on the plans for facilities or service upgrading by Type I carrier (NTT). Therefore, NTT's facilities, technical specification and service plans should be made available to Type II carriers before their implementation as soon as possible, as is the case with ONA in the USA.

3) It is clear, accordingly, that problems of regulation for Type II business involve inevitably those for NTT, except for the first point.

Normally, the term "regulation" and "competition" are often considered to be contrary concepts. Regulation is generally defined as the restriction on freedom of competition of carriers. However, since the term "regulation" is used here as aiming at making the competition between NTT and Type II carriers fair and vigorous, it should be understood that regulation implies "establishment of an order of telecommunications" to enhance the foundation for competition and

transactions, rather than regulation.

### 3. Contract Type Peculiar to Type II business

1) The 3 points above-mentioned, in other words, refer to as to how Type II carriers should be positioned not as users, but as carriers on the system.

From the viewpoint of a Type I carrier, there is no difference between Type II carriers and end users.

However, from the viewpoint of telecommunication industry or users, Type II carriers function as carriers as well. Thus, it is appropriate to change the transaction system so that business between Type I and Type II carriers could be conducted differently from that between carriers and end users.

2) Regarding the so-called "carrier's rate", the mere fact that Type II carriers are wholesalers does not require the rate reduction.

The necessity for carrier's rate, or rather, that for contracts peculiar to the needs of Type II business stems from the positive evaluation of Type II carrier functions in the telecommunications system. Namely, they fulfill a function that is beneficial and useful for Type I business as well as end users.

Allowance for peculiar transactions between Type I carriers and Type II carriers apart from users, would enable flexible and diversified transactions.

3) The following can be mentioned as concrete reasons for the above-mentioned problem.

( i ) there are technical demands characteristic of Type II businesses for Type I carriers ;

( ii ) since both Type I and Type II carriers are the same telecommunications carriers, Type II carriers may cooperate in Type I carrier business (stimulating demand, cooperation in network control and maintenance, etc.) ;

(iii) this also being a type of cooperation in a broad sense, Type II carriers' networks are mutually connected with Type I carriers' networks to provide easier-to-use network services to end users. In this case, accounting separations procedures for interconnection between networks must be set up between both carriers.

4) A study must be conducted in the future to determine whether to adopt a form of tariff for Type II carriers or to adopt a form of individual contracts, and to determine how the business terms should be different from those for end users.

### 4. Impartial Provision of Network Information as a Common Resource

1) It was much debated in our country, by reference to ONA in the USA, as to how (in terms of length, timing, and for what cost, if any) NTT network techni-

cal and cost information should be available to Type II carriers who are competitors and business clients.

ONA is recognized as an attempt to make the system fairer and more transparent by unbundling the functions of local networks, which will contribute to the establishment of the fairest order of competition if it's technically and economically possible.

However, in case when ONA seems technically difficult, produces great losses and is problematic from the viewpoint of management, the second best approach has to be adopted. One example may be the constant exchange of information and consultation between NTT and Type II carrier groups.

2) Information on NTT network is to be considered as a common resource for the carriers who do business based on such information. Similarly, when a railway company or a TV company hands over a train schedule or a TV program schedule in advance to newspaper and/or magazine publishing companies, such schedules have to be granted in accordance with equitable treatment principle including simultaneous hand-over. Namely, it is required that the subsidiaries of such newspaper or magazine companies should not be given unfair advantage.

#### 5. Competition in Basic (Voice) Service between Type I Carriers and Type II Carriers

1) The greatest problem concerning the above mentioned third point in the future would comprise as to whether a ban on interconnection of private leased circuit networks with public networks regarding voice service (hereinafter referred to as simple resale) should be removed.

Change to the rate system based on cost in private leased circuit service and success of prevention of cross-subsidization between leased circuit services and telephone services would theoretically lead to the removal of such ban. However, several factors might also exist that make such changes most difficult.

If so, removing the ban on simple resale regarding voice service may result in only rate cutting race of telephone service between Type I carriers and Type II carriers.

2) However, if the ban on simple resale is based on general consideration of deteriorating Type I carrier management, it should not be maintained for long, because such ban infringes the fundamental principle that allows competition with Type II carriers. The basis of the ban and its effect, specifically the possibility of cross-subsidization between sections (in case of international telecommunication between destinations) must be more concretely reviewed and also require-



ments for removing the ban or other processes involved to remove it must be clarified.

3) Further, unlike the domestic case, it is necessary for the removal of the ban on simple resale in international telecommunication to study whether such ban is consistent with the fundamental rule——restriction on the foreign ownership applying to Type I carriers and freedom applying to Type II carriers——, because international telephone services are provided in end-to-end form.

#### **IV. IMPROVEMENT OF REGULATION METHOD**

- 1) structural regulation, behavioral regulation and regulation for performance
- 2) criticism on administrative guidance peculiar to Japan
- 3) deregulation vs. reform of regulation
- 4) expedient for private individuals' formal objection against regulation
- 5) asymmetric regulation between NTT and Type II carriers

## 基本サービス対付加価値サービス

（原論文に若干の補完部分を加えた）

### 要 約

日本の電気通信事業に関する規制システムは、「電気通信回線設備」の設置の有無によって、一種事業と二種事業を区別し、一種事業者と二種事業者が同様に、原則としてすべてのサービスをなしうるととした。

このために、一種事業者、その中でも殊に NTT と二種事業者の間の、基本サービスと付加価値サービスについての「公正な競争」を可能にするための現在の最大の問題は、NTT の市内網の事実上の独占、および、そこから生ずるネットワーク情報の独占にどう対処するか、ということにある。

その基本的な方向は、第一に、NTT の基本サービスの適正な取引条件（殊に、料金）の確保、すなわち、内部相互補助の防止と、第二に、オープンネットワーク政策（open-network policy）の遂行によって、NTT の競争事業者（本稿では殊に、二種事業者）が NTT とより対等に競争するための市場条件、すなわちイコール・フットィング（equal-footing）を整備することである。

そのために、一方で、NTT に対する非対称規制（asymmetric regulation）をより体系的に、かつより透明なものとする事、他方で、二種事業者に「キャリア」としての正当な法的地位を与えることが必要である。そこには、規制の具体的方法の見直しも含まれるであろう。

### I. 我が国の規制システムの功罪

1. 日本は、電気通信事業のカテゴリーを、米国のような電気通信サービスの種類によってではなく、設備（「電気通信回線設備」）を設置する事業か否かによって、一種事業と二種事業を区別する規制システムを選択した。

その理由は、電気通信回線設備の有無で、「産業特性と市場構造が異なる」<sup>1)</sup>からであると説明されており、これは、私見によれば、電気通信回線設備を設置する一種事業が、「公共性」（public interest）と「規模の経済」（economy of scale）を有するものであるから、それを公的規制の下に置く必要がある、ということであった。

しかし、より厳密に言えば、一種事業の中でも、NTT の地域通信網（加入者系ネットワーク。市内網とも呼ばれる。）と、いわゆる中継系のネットワーク等

(中継系の他、衛星系などがあるが、以下は中継系について述べる。) とでは、産業特性と市場構造が異なる。

確かに、電気通信回線設備のうち、その最も重要なものとして、NTTのネットワークの地域通信網を念頭におく場合、それは我が国の基幹的な通信インフラストラクチャーであり、「共通の資源」(common resource)として位置づけ、それに相応しい規制システムが要請されると考えられる。これが、前述の「公共性」の具体的内容である。

同時に、現状では、地域通信網は、容易に新規参入できるものではなく、基本的には「自然独占」(natural monopoly)産業に近い性格を有していると考えられるから(前述の「規模の経済」)<sup>2)</sup>、独占力の濫用を防止する規制システムが必要である。

これに対し、中継系の電気通信事業とは、上述の地域通信網の局間、正確には、接続点(POI)間の伝送ネットワークによるサービス事業を指し、長距離通信事業とも呼ばれる。この長距離系事業者としては、現在、NTTと並んで新規参入の3社が、自社のネットワークとNTTの地域通信網を接続して電話サービスおよび専用サービスを提供している。

しかし、中継系としての性格を有するのは、これら長距離系3社のみならず、国際第一種電気通信事業者(KDDと新規参入の2社)も同様である。

これらの中継系事業は、NTTと同じく、我が国の通信インフラストラクチャーとして位置づけられるが、「自然独占」産業に近いとは言えるかは疑問である。実際に、これらの事業分野では、既に激しい競争が開始されているのである。

もっとも、経済学的に、地域通信事業は独占的で、中継系通信事業は競争に馴染むと明確に認められているわけではない。むしろ、この逆であるとする経済学者もいる。

また、日本の規制システムにおいては、一種事業・二種事業とも、原則として、新規参入(new entry)を許容することとした。

地域通信網が自然独占であるとはっきり確定していれば、わが国の電気通信法制度も、地域通信網による事業分野と、競争原理を導入したその他の事業分野とを別扱いする制度にすべきであったと言えよう。

しかし、前述のように、地域通信事業が自然独占産業と確定しているわけではなく、そこにおいても、周辺の競争(competitive fringe)の可能性があると考えられる。例えば、バイパスによる専用サービス、あるいは、通信サービ

スは提供せず、電気通信設備のみ提供する事業（facilities providers）、すなわち、わが国での呼び方ではいわゆるゼロ種（Type 0 telecommunications business）などである。<sup>3)</sup> そうだとすると、地域通信事業についても新規参入を認めるわが国の現行の規制システムも意義がある。

2. わが国の電気通信事業法は、上述のような参入自由のシステムを採用すると同時に、一種事業者、殊に NTT にも、すべてのサービスを提供することを許容することとした。これによって、その企業活力、ないし技術的・経営的競争力の向上を期待することとしたのである。

他方で、二種事業者は、一種事業者と同じ「電気通信事業者」（以下、キャリアと呼ぶ）として位置づけられ、検閲の禁止（同法 3 条）、通信の秘密の保護（4 条）、利用の公平（7 条）、重要通信の確保（8 条）など、共通の規制に服することとされている。また、一種事業者と二種事業者の相互接続も規定されているが（38 条、39 条）、この点は、両者に対しては共通の規制がかかるわけではない。

しかしながら、二種事業者が、一種事業者から専用サービスの提供を受けるときなどは、一種事業者のユーザーに過ぎないと位置づけられた（英文ではこのように述べたが、この点はそう簡単ではない。二種事業者は、一種事業者との間で相互接続をするし、また、専用サービスの提供を受ける場合でも、エンド・ユーザと全く同じ位置づけかは議論のあるところである）。

この結果、二種事業者は、一方で、一種事業者（殊に、NTT）およびユーザー自身と苦しい競争を強いられ、他方で、勿論のことであるが、相互に競争しなければならないこととなった。

3. 一種事業者と二種事業者の間の競争という場合、どのようなサービスをめぐる競争なのか、すなわち、基本サービス（電話サービス、専用サービス、パケット交換サービス等）と、付加価値サービス（value added service. いわゆる VAN サービス）のいずれをめぐる競争なのかに注意する必要がある。

基本サービス分野のうち、電話サービス分野では、二種事業者が、一種事業者から提供を受けた専用サービスと NTT の電話網を接続して（「公専公接続」）、音声サービスを行う単純再販（simple resale）が、一種事業の経営の悪化をもたらす恐れがあるという理由で、現在まで禁止されている。この解禁が、二種事業者の強い要求であることは後述の通りである。

パケット交換サービスの分野は、それを基に付加価値サービスが提供されるという意味で、二種事業の基本である。しかし、パケット交換サービスだけで

は、NTT の同様のサービスと差別化ができないため、それとほぼ同一の料金にせざるをえず、NTT の専用サービスにパケット交換を施す二種事業者はコストの面で、NTT との苦しい競争を強いられている。

付加価値サービスの分野については、例えば音声 VAN 事業者の提供するサービスのうち、NTT の同様のサービスとの競合に直面している分野などでは、上記のパケット交換サービスと同様の問題がある。

また、データ系の VAN サービスでは、NTT との競合だけでなく、ユーザー自身が、NTT から専用サービスを受け、自社内で、あるいは情報処理業者に委託して、システムの設計・運用をすることが可能である。そこで、後者の場合に関し、ユーザー自身との競争という表現を用いたのである。

二種事業の現況については、正確な統計もなく、その詳細は筆者には不明のところが多い<sup>4)</sup>。しかし、二種事業が電気通信制度改革によって正式に認知されてから約 8 年をへた現在、その有用性が認識され、独立の産業分野として確立したと受け取られている一方で、売上高、収益性等の点で伸び悩んでいることも確かなようである。その理由のひとつが、二種事業に関する制度・行政運用にあるのかもしれない、ということを、以下で述べるであろう。

## II. 我が国の規制システムと「公正な競争」(fair competition)

### 1. 基本的問題点。

どの国でも、伝統的には、電力や電気通信などの公益事業は垂直統合 (vertical integration) システムをとっていた。例えば、電力産業においては、発電・送電・配電の各事業部門のすべてを電力会社が所有・運用する場合が多い。同じように、電気通信産業においても、例えば、NTT は、電気通信回線設備を設置・運用して、各種の基本サービスを提供し、かつ、それに基づいて、付加価値サービスをも提供してきた。

競争導入などの制度改革の際の規制システムの選択に当たって、重要なことは次の 2 点である。

第一に、従来の電気通信事業者 (わが国では、NTT) の垂直統合システムを変えるべきか否か。

第二に、そのことと関連して、NTT などの既存事業者のみならず、新規参入者も含めて、電気通信事業をどのようにカテゴライズするか、すなわち、電気通信に関する各サービスあるいはハード・ソフト (hardware or software i.e. facilities or services) を分けるか、また、分けるとしてもどう分けるか。

## 2. NTTの優位性.

1) 日本の場合は、一種事業者であるNTTが、制度改革以前から引き続いて、地域通信網と、それによる地域内の基本サービスを事実上、ほぼ独占したままである。しかも、NTTは、基本サービスと付加価値サービスのすべての事業をなしうるとされた。

NTTの優位性は、番号等の制度改革以前から引き継いでいる点を別として、上述のように、全国にわたる地域通信網の事実上の独占という点にある。このことは、特に、次の2つの問題点をもたらしている。

第一に、NTT以外のほとんどすべての電気通信事業が、このNTT地域通信網を基礎にして、すなわちそれとの接続によって通信サービスを提供している。すなわち、NTT地域通信網は、ボトルネック・モノポリー (bottleneck monopoly) となっている。この状況の下では、競争原理は有効に機能しえない。

第二に、NTTは、同じ事由から、地域通信網に係わる技術情報・顧客情報等の情報を独占している。これらの情報は、他の電気通信事業者にとって、NTTと公正に競争するために肝要な情報である。

2) 以上のことから、(i) NTTと他の一種・二種との間の「公正な競争」秩序の確保と、(ii) NTTのユーザーの権利・利益保護のために、特別の考慮が必要となるのである。

## 3. 「公正な競争」秩序形成のための基本的方向

1) 一般論として、競争とは、様々に異なる経営資源（いわゆるヒト・モノ・カネの他、情報などの資源）を有する事業者の間でなされるのが通常である。従って、競争者間で、例えば、モノ（設備）や情報に偏りがあることが、直ちに競争を阻害するものと考えるべきではない。むしろ、諸事業者は、自らの特徴的な資源を有効に用いることで競争していると言えよう。

しかし、競争事業者間において、競争者が他の競争者（この場合はNTT）の設備・情報等に決定的に依存する場合、または、より広く言って、「公正な競争」を不可能とするような不均等がある場合には、何らかの規制システムを用意しなければならない。

2) 上述(2.1)の第一の問題点（NTTの地域通信網の独占）は、基本的には、NTTの各サービスごとに分計して、各サービス間の内部的相互補助 (cross-subsidization) を防止することで、解決されるはずである。

しかし、この分計は、NTTのように企業規模が巨大で、共通費用が大きい

通信事業者の場合、極めて困難であることも周知の通りである。

NTT の事業部制の採用、あるいは分離子会社の設立（NTT データ通信株式会社など）は、まさにこの分計をより透明度の高いものとし、それによって内部的相互補助をより効果的に防止することを通して、NTT と他の通信事業者（一種事業者と二種事業者）との「公正な競争」を確保するという観点から進められているのである。

3) 第二の問題点（地域通信網情報の不均等）に対しては、わが国でも、オープン・ネットワークの仕組みが要請され、NTT と二種事業者の間に構成される協議会が活動し始めている。

もっとも、米国の ONA のような明確な筋道（ONA というコンセプトが妥当かどうかは別として）は、残念ながら今のところ見えていない。

### III. 具体的な規制システムの改善

#### 1. 電気通信事業の更なる細分化（compartmentalization<sup>5)</sup>）の強制？

1) 上述の問題を解決するために、一種事業と二種事業の区別を見直し、電気通信事業の細分化を更に人為的に進めることはどうであろうか。その例として、一種事業者を、設備提供者と、設備を持たないサービス提供者に分けるとか、NTT の付加価値サービス提供を禁止するなどの案がありえよう。

一般論としては、競争原理の導入、規制緩和への制度改革に従って、前述のような伝統的な公益事業における垂直統合システムの解体が進み、また、新規参入者も、当該事業の一部に特化して参入することが多い。

これらは、殊に、設備（ハード）とサービス（ソフト）の分離、あるいは、諸サービスの中での分解として現れる。

例えば、米国では、従来のベル・システムの「垂直統合」が分解され、長距離と地域の基本通信サービスをそれぞれ AT & T と BOCs に割り振り、かつ、これらは基本通信サービスのみを提供すべきこととされ、高度サービスの提供は禁止され、別の事業者任せられた（もっとも、現在、この制限は緩和されつつある）。

これは、垂直統合システムの解体が公的規制によって遂行された例であるが、高度サービスの出現自体が規制の緩和（特に、専用サービスの利用規制の緩和）によってもたらされたものである。わが国でも、一種事業者が専用サービスを二種事業者に提供し、二種事業者がそれをパケット交換サービスに変えて、それを基礎にしてエンド・ユーザーに対し高度サービスが提供されている。

これらの電気通信事業の細分化は、制度によって認められて始めて可能になったものもあるが、その場合でも、その新制度の施行後、事業者によってビジネスとして成り立つと判断されて始めて、実際にサービス提供されるものであることは言うまでもない。

もちろん、制度が作られる際に、それが想定する事業がビジネスとして成り立つかどうかも前もって考慮されるのであるが、その考慮をするのは制度を設定する立法者・裁判官などであるから、その予想は事業者自身のそれとは基本的に異なる立場からなされる。しかも、制度設定は、ビジネスとして合理的かという観点のみならず、より広い観点（ユーザーの利益、国家としての長期的通信政策など）からなされることも言うまでもない。

従って、繰り返すが、設定された制度の枠組みの上で、事業化が可能か、具体的なサービスがどのようなものか等の判断は、事業者自身に委ねられるのが原則である。

そうすると、この枠組みは、なるべく事業者の判断がし易いような、柔軟な性格のものであることが望ましい。その枠組みの上で、事業者が、どういう事業を取り上げるかで、前述の電気通信事業の細分化が「自然に」進むものである。

ここで「自然に」とは、電気通信事業に係わる経営者が、それぞれ最も合理的と思われる選択をし、それが市場における競争によってテストされることである。

これに対し、最初設定される枠組みが余りに細分化され、事業者の選択を狭めるものであるときは、事業者にビジネスの観点から見て不合理な事業形態を強制することになりかねない。これは、競争を抑圧し、コストを上昇させるおそれがある。以上から、電気通信に関する制度が、何らかの事業の枠組みを前もって設定せざるをえないとしても、それはなるべく事業の細分化を強制しないものであることが望ましいと言えよう。

2) 例外的に、垂直統合が、公正な競争を阻害している場合、何らかの公的規制措置が要請されることもある。例えば、IBM は、反トラスト法（antitrust law）による数多くの訴訟への対応策の一環として、コンピュータのハードとソフトを切り離して販売することとした（unbundling と呼ばれる）。これによって、IBM のハードのユーザー向けのコンピュータ・ソフト市場における公正な競争が始まった。<sup>6)</sup>

3) なお、国際通信の分野は、ITU の基本理念、特に、通信主権（具体的に



は、外資制限として現れる。)の尊重、および、南北問題を念頭に置いた国際協力の観点が必要なので、上述のように「自然」な事業形態の形成が望ましい、とは一概には言えない。

## 2. 一種事業と二種事業の関係の再整理

1) 上(II 3)で整理した公正な競争秩序の具体的形成のためには、まず一種事業と二種事業の関係を次の3種に分け、それらの特質に応じた規制を考えるべきである。

a. 第一に、一種事業と二種事業の関係の基礎を作る番号、標準化など。これは、両者がともに通信キャリアであることから、それぞれの基礎を作る問題である。

b. 第二に、一種事業者と二種事業者のヨコの(horizontal)取引。——両者が、競争事業者としての立場にたつ関係。例えば、相互接続(interconnection of telecommunications facilities)の場合。

c. 第三に、一種事業者と二種事業者のタテの(vertical)取引。——一種事業者が二種事業者に設備やサービスを提供する関係。例えば、一種事業者が二種事業者に専用サービスを提供する場合。

2) 以下、これら三つの関係に応じ、規制の具体的あり方を考えよう(第一点は、省略)。

① まず、第二点(一種事業者と二種事業者との間のヨコの取引)については、相互接続の例を取り上げて、検討する。

わが国の規制システムは、両者間の相互接続協定がまとまらない場合(実際、この例は多い。)、規制行政庁による「接続命令」(order of interconnection of telecommunications facilities)を用意しているが、これまで発動されたことはない。

キャリア間の相互接続協定がしばしば難航すること、それにもかかわらず、接続命令が発せられたことがないのは、それが現行法上、基本的に自由な取引関係とされ、しかも、利害の対立するキャリア間で合理的な協定を作る基準ないし原則が見出せないからであろう。

ただし、行政庁が、両者間の調停を試みたり、わが国独特の「行政指導」(gyoseisidou i.e. administrative guidance)がなされたことはあるらしい。しかし、その間の事情は外部の者には、公開されていないし、基準なり原則なりがないままに、行政指導が行われるのは、適正な行政手続きという観点からも、また電気通信事業の今後にとっても問題が多いと考えられる。

そこで、キャリア間（具体的には、NTTと二種事業者の間）の相互接続協定が難航した場合、自由な取引という原則論から考えれば、一般の取引と同様に、「契約の自由」の原理によって、協定が結ばれないままに終わるだけである。

しかし、この場合、取引不成立が、独占禁止法上の「不当な取引拒絶」に当たらないかを検討する必要がある。すなわち、二種事業者からNTTに対し、合理的な接続条件が提示されたのに、NTTが自己の市場における地位を維持するために拒否したと認められる場合には、「不当な」取引拒絶と認定される可能性がある。

そのような事態にならないためには、規制行政庁である郵政省（正確には、郵政大臣）が、法律上の「接続命令」をもっと敏速に活用することが考えられる。

しかし、数多くのキャリアに対する包括的かつ継続的な規制を行う行政庁が、多くの場合、一方の不利をもたらす接続命令を簡単に出すことには困難が予想される。

従って、なるべく早く接続命令の基準を作成・公表し、これに従って命令を出すシステムをつくりあげるか、あるいは、規制行政庁と別個に、独立裁定（ないし仲裁）機関を新設するかしかないであろう。

② 前述の第三点（一種事業者と二種事業者の間でのタテの関係）については、現行の規制システムでは、二種事業者も、一種事業者の提供するサービスを、一般のユーザーと同じ立場と取引条件で利用することになっている。

しかし、二種事業者の事業の中心は、一種事業者のサービスに付加価値を加えてユーザーに提供することである。一種事業者（NTT）が今後どのような設備・サービスの高度化を計画しているかは、二種事業にとって肝要な情報である。従って、米国のONAの場合のように、NTTの設備・技術仕様・サービス計画をその実施以前にできるだけ早く二種事業者に対しオープンにすることが要請される。

3) 上述のことから、二種事業に対する規制の問題とは、わが国では、今回は触れなかった上述の第一点を除いて、二種事業に対する直接的コントロールではなく、むしろNTTに対する規制の問題を意味することが分かるであろう。

用語としては、「規制」は、事業者の自由を制限し、自由な競争をコントロールするという意味で、自由・競争の対立概念（すなわち、自由の「制限」）と

して用いられることが多い。

規制は、形式的概念としては、すべて私人の自由に対する公的制限であるが、規制の市場における機能を実質的に捉える概念としては、競争制限のための規制（あるいは、競争制限を本質とする制限）、競争にとって中立的な規制、競争のルールないし場の設定のための制限の三者に分ける必要がある。なお、ここでの規制は、「経済的規制」のことであり、社会の安全や環境保持のための「社会的規制」とは区別されるのが一般である。

ここでの規制は、NTTと二種事業者の競争および取引を公正にし、活発にするためであるから、上述の第一の意味での規制（＝競争制限）ではなく、第三の意味での規制、すなわち「電気通信秩序の設定」という性格を有している。

### 3. 二種事業に特有の取引条件

1) 前述の第三点は、二種事業者を、単なるユーザーではなく、キャリアとしてどのように制度上位置づけるか、という問題であると言い換えることが出来る。

二種事業者は、一種事業者から見れば、一般のエンド・ユーザーと同じに見えるかもしれないが、エンド・ユーザーあるいは電気通信産業全体から見れば、二種事業者はキャリアとして機能するのであるから、一種事業者と二種事業者は、エンド・ユーザーと別の取引条件を結ぶという制度に変えることが妥当である。

二種事業特有の契約の必要性は、基本的には、二種事業者がキャリアとして機能することを、電気通信制度として積極的に評価することに基づくものである。すなわち、二種事業者は、エンド・ユーザーとは異なって、ユーザーおよび一種事業にとって有益な機能を果たすのである。従って、一種事業者と二種事業者の関係は、エンド・ユーザーとの関係とは別の、特別の取引条件によるとしたほうが、柔軟で多様な取引を可能にするであろう。

2) 次に、取引条件のうち、まず、二種事業に対する料金を、エンド・ユーザーに対する料金とは別建てにする提案について、より具体的に述べよう。

このいわゆる「キャリアーズ・レート」については、単に、二種事業者が卸（wholesaler）であることだけで割引すべきであるとは言えないであろう。

詳細は割愛するが、この点については、米国のロビンソン・パットマン法に対する批判がそのまま当てはまるであろう。同法は、スーパーなどの大規模小売業者が卸抜きでメーカーと取引し、または、他の小規模小売業者より有利な

取引条件で卸と取引をすることを、小規模小売業者に対する不当な差別であるとする立場から運用がなされ、スーパーなどの革新的事業者を抑圧したと批判されている。

3) キャリアーズ・レート制度を導入すべきであるとする個別的な理由としては、以下の諸点が挙げられる。

(i) 二種事業特有の一種事業者に対する技術的要請等があること、

(ii) 同じ通信事業者であることから、二種事業者が一種事業者の事業に協力すること（需要を喚起し増加させること、ネットワークの管理・保守を連絡しながら行うこと、技術協力など）もあり得ること、

(iii) これも広い意味では協力なのであるが、二種事業者のネットワークと一種事業者のネットワークの相互接続によって、エンド・ユーザーにより使いやすいネットワーク・サービスを提供することができること。その際には例えば、両者間で網間接続分収基準の設定をしなければならない。

4) 今後は、それが二種事業者むけの約款 (tariff) という形をとるか、個別契約にするか、その取引条件はエンド・ユーザーに対するそれとどういう点で異なるべきか等を検討すべきであろう。

#### 4. 「共通の資源」としてのネットワーク情報の公平な提供

1) NTTのネットワーク等に関する情報（技術的およびコストに係わる情報など）を、競争者でありかつ取引相手でもある二種事業者に、どれだけ詳しく、どのようなタイミングで、無料でまたは有料で伝えるべきかは、米国のONAを参考にして、わが国でも多くの議論があった。

ONAは、地域通信会社のネットワーク機能をアンバンドリングして、公平かつ透明なシステムとしようという試みであると理解され、技術的・経営的にこれが耐えがたい程の困難をもたらすのでなければ、最も「公正な競争」秩序の形成に資するといえる。

しかし、それが、技術的に、あるいは経営の観点から無理、あるいは損失が大きく問題である、とすれば、別の次善の方法、例えばNTTと二種事業者の団体との間で、継続的に情報を交換し、協議する等の方法を探らざるをえない。

2) NTTのネットワーク等に関する情報は、それに基づいて事業を行う事業者にとって、「共通の資源」(今井賢一の用語)<sup>7)</sup>と呼ぶべきものである。

同様の例として、鉄道会社が時刻表を、あるいは、テレビ会社が番組表を、事前に新聞社・雑誌社等に渡す場合にも、各社に公平に同時に渡すこと、すな

わち、それらの競争者として、新聞・雑誌等を発行する自己の子会社を有利に扱うことを禁止することが要請される。この点については、わが国の JR と日本交通公社の間の紛争<sup>8)</sup>、および、英国の最近のテレビ番組情報についての事例<sup>9)</sup>が参考となろう。

#### 5. 基本（音声）サービスについての一種事業者と二種事業者の間の競争

1) 上述（Ⅲ 2）の第三点に関して、これから最も大きな問題となるのは、音声伝送に利用するための公専接続（以下、単純再販と呼ぶ。なお、これには、公専公接続も含むとしておく）を解禁すべきか否かという点であろう。

この音声についての公専接続の禁止は、専用サービスの料金がコストに基づいた体系に変わり、専用サービスと電話サービスの間の内部的相互補助が防止されていれば、理論的には根拠がなくなると考えられる。しかし、実際にはこれらの条件を満たすことには、多くの実際上の困難があるようである。

ともあれ、公専接続の解禁は、一種事業者と二種事業者の間での専用サービスと電話サービスの更なる値下げ競争をもたらすことになるだろう。

2) しかし、公専接続の禁止の根拠が、一種事業者の経営の悪化という一般論だけであれば、いつまでも維持すべきものではない。これは、一種事業者と二種事業者との競争を認めた現行制度の基本的考え方に反するし、回線の利用制限を必要最小限なものに限り、ユーザの利用の自由を認めるという原則にも反するからである。

公専接続の禁止の根拠およびその影響（効果）——特に、区間間（国際通信では、対地間）の内部的相互補助を維持できるか、できないとすれば赤字部分をどう補填するか——をより具体的に洗いなおし、解禁の具体的条件を考え、どういう段階を経て解禁まで進むか、という観点から検討すべきではないか。

3) なお、国内と異なり、国際通信における解禁は、国内の場合とは別の要素も考える必要がある。

単純再販は、国際電話サービスを外資系企業がエンド・エンドで提供することになるから、これは、(i) 一種事業に関しては外国性を排除し（外資制限）、これに対し二種事業に関しては自由という原則（その背後には、基本通信サービスのうち最も重要な音声サービスは、外資制限に服するという考え方があるとも言えるのかもしれない。）、また、(ii) 国際通信は両端の国のキャリアの共同事業によって行うという従来とられてきた原則と調和するか、あるいは、これらの原則自体を修正・撤廃すべきなのか、についても検討する必要がある。

#### IV. 規制の方法についての改善（項目を挙げるのみで、詳細は省略）

- 1) 構造規制 (structural regulation) ・ 行為規制 (behavioral regulation) ・ 成果 (performance) に対する規制
- 2) 我が国に独特の「行政指導」への批判
- 3) 「規制緩和」か、「規制の改善」か。
- 4) 規制に対する私人からの異議申立ての道の工夫
- 5) NTT と二種事業者の間の非対称規制 (asymmetric regulation)

この最後の点については、両者の市場における力が異なる以上、異なる規制がかけられるのは当然である。同様の観点からの規制である独禁法上の規制については、対象となる事業者の市場力の大小によって、異なるのが通常である。例えば、不公正な取引方法の中の「不当な拘束条件付取引」（流通系列化で言えば、テリトリー制、専売制等）に対する規制は、主として、ある程度の市場力のある事業者に対してのみなされ、劣位の事業者はテリトリー制等を自由に採用することが許される。

- 1) 郵政省関係者による解説書である、電気通信法制研究会編『逐条解説電気通信事業法』（第一法規出版、1987年）28頁参照。
- 2) 舟田正之「電気通信事業における独占と競争」・根岸哲ほか『現代経済法講座9：通信・放送・情報』（三省堂、1990年）104頁以下参照。
- 3) 地域通信事業における競争は、米国において、近年顕著になりつつあり、しかも、その傾向を規制行政庁であるFCCや地方政府が下支えする政策がとられつつある。これについては、わが国でも研究が少しずつ始まっており、別稿で取り上げる予定である。
- 4) ほとんど唯一の統計的資料として、「特別第二種電気通信事業者の実態調査の概要」（社）特別第二種電気通信事業者協会編「特二協会会報」平成5年度版10頁以下がある。
- 5) 細分化=compartmentalizationという用語は、村上泰亮「規制と競争の二面性——仕切られた競争——」『新中間大衆の時代』（中央公論社、1984年）32頁からのものである。
- 6) See, e.g., R.T. DeLamarter, Big Blue (1986)（青木榮一訳『ビッグブルー』1987年、日本経済新聞社159頁）、名和小太郎『技術標準対知的所有権』（中公新書、1990年）126頁。  
また、わが国でも、エレベーターのメーカー系保守点検業者が、保守部品を独立系保守点検業者に販売することを拒否したことが「不当な取引妨害」に当たるとした判決がある。エレベーターというハード事業と、保守サービスというソフト事業とを不当に抱き合わせることが問題とされたわけである。大阪地判平2・7・30判例時報1365号91頁参照。
- 7) 今井賢一『日本の産業社会』（筑摩書房、1983年）174頁以下参照。
- 8) JRが、改定された新しい時刻表情報を、自己の関連会社である弘済出版（鉄道弘済会の子会社）に、他の競争事業者、殊に日本交通公社よりも早く渡す等の有利な取扱いをするか否かで議論があった。「この春、時刻表が面白そう」朝日新聞1987年1月30日付朝刊、「時刻表戦争、さ

あ火ぶた」日本経済新聞 1987 年 3 月 11 日付朝刊等参照.

なお、同様の問題は、航空会社のコンピュータ予約システム（CRS）の二大寡占システムが、完全に平等な情報を提供し取引しているかについても提起されていた。これについては、多くの研究があるが、例えば、南部鶴彦「航空の CRS が競争に与える影響」季刊ていくおふ, 38 号 1987 年春季号 24 頁以下等を参照.

- 9) 根岸哲「テレビ番組リストの利用許諾拒否と支配的地位の濫用」公正取引 504 号 62 頁以下 (1992 年) 参照.